



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 13.11.2007
KOM(2007) 693 endelig

KOMMISSIONENS ARBEJDSDOKUMENT

**om gennemførligheden af EU-lovgivning om beskyttelse af vidner og personer, der
samarbejder med retsvæsenet**

DA

DA

KOMMISSIONENS ARBEJDSDOKUMENT

om gennemførligheden af EU-lovgivning om beskyttelse af vidner og personer, der samarbejder med retsvæsenet

1. INDLEDNING

Dette dokument er resultatet af det forberedende arbejde, der kræves for at vurdere konsekvenserne af et eventuelt europæisk lovforslag om beskyttelse af vidner og personer, der samarbejder med retsvæsenet. Arbejdsdokumentet gør status over lovgivning og almindelig praksis på nationalt, europæisk og internationalt plan. Derefter følger en analyse af problemer, målsætninger og strategiske valgmuligheder. Dokumentet opridser også de centrale spørgsmål, der fortjener at blive yderligere drøftet, inden de muligvis omsættes til et harmoniseret europæisk system for vidnebeskyttelse.

Kommissionens lovgivnings- og arbejdsprogram for 2007¹ indeholdt som prioriteret initiativ beskyttelse af vidner og personer, der samarbejder med retsvæsenet. Konsekvensanalysen har imidlertid ført til den konklusion, at det på indeværende tidspunkt ikke kan tilrådes at indføre lovgivning på EU-plan.

2. BAGGRUND

Hensigtsmæssig beskyttelse af vidner kan være afgørende, hvis gerningsmænd skal bringes for retten, da en vellykket afslutning på hver enkelt fase i et strafferetligt forløb ofte afhænger af, om der har været samarbejde fra vidners side. Gerningsmænd forsøger ofte at forhindre vidner i at vidne, undertiden ved brug af trusler. Det er en borgerpligt at vidne, og staten har pligt til at beskytte vidner mod enhver form for indgriben.

Vidnebeskyttelse er det forløb, hvor der for vidner, der aflægger vidneudsagn i straffesager, træffes særlige proceduremæssige og ikke-proceduremæssige beskyttelsesforanstaltninger med det sigte at sikre deres – og til tider også familiemedlemmers – sikkerhed før, under og efter aflæggelsen af deres vidneudsagn. For personer, der samarbejder med retsvæsenet, kan der træffes samme beskyttelsesforanstaltninger som for vidner. I sager vedrørende organiseret kriminalitet forstås ved en person der samarbejder, en person, der besidder værdifulde oplysninger, fordi personen selv deltager i strafbare handlinger og derfor selv kan retsforfølges og straffes.

Der har i mange år været overvejelser i gang om, hvorvidt der på EU-plan bør indføres lovgivning om vidnebeskyttelse. Allerede i 1997 blev der i henstilling nr. 16 i handlingsplanen til bekæmpelse af organiseret kriminalitet² foreslået en undersøgelse af behovet for at beskytte vidner og personer, der samarbejder med retsvæsenet. I Det Europæiske Råds erklæring af 25. marts 2004 om bekæmpelse af terrorisme og i Haag-

¹ Meddelelse KOM(2006) 629 endelig (24.10.2006), s. 22.

² EFT C 251 af 15.8.1997, s. 1.

handlingsplanen³ henvises der ligeledes til et forslag om beskyttelse af vidner og personer, der samarbejder.

3. FORBEREDENDE ARBEJDE

Det forberedende arbejde med hensyn til at opbygge europæisk bindende lovgivning om beskyttelse af vidner går tilbage til 2004. Formålet var at indsamle oplysninger om medlemsstaternes lovgivning, administrative strukturer og praktiske erfaringer med henblik på at kortlægge huller i lovgivningen og svagheder i praksis, der har virkning på EU-plan, og fremlægge forslag til løsninger med en europæisk merværdi. Et sammenlignende AGIS-projekt om vidnebeskyttelse⁴ frembragte – ud over analyser af lovgivning og praksis – forslag til mulig EU-lovgivning. Kommissionen deltog også i den fælles Europol-ISIS-OPCO-arbejdsgruppe⁵, som havde til formål at udforske mulighederne for harmonisering af national lovgivning om vidnebeskyttelse⁶.

Kommissionen afholdt i 2006 og 2007⁷ møder for at høre medlemsstaternes repræsentanter og eksperter i vidnebeskyttelse, og møderne var meget udbytterige for Kommissionens videre overvejelser om behovet for lovgivningsarbejde på EU-plan.

En meningsundersøgelse foretaget af Eurobarometer i 2006⁸ om EU-borgernes synspunkter viste, at der er støtte til arbejdet med vidnebeskyttelse på EU-plan. 86 % af borgerne støtter etableringen af en EU-politik for grænseoverskridende og internationalt samarbejde om vidnebeskyttelse, og 45 % støtter endda denne idé stærkt⁹.

Der har været bestræbelser på at indsamle seriøse oplysninger og statistikker (f.eks. oplysninger fra Europol, nationale offentlige dokumenter, besvarelser af spørgeskemaer udarbejdet af Europarådets særlige arbejdsgruppe, ekspertmøder). På grund af fortroligheden i individuelle sager findes der ingen præcise statistiske data om beskyttelsesspørgsmål. For at yde personerne en så høj grad af sikkerhed som muligt er det meget vigtigt, at personlige oplysninger og nærmere beskrivelser af beskyttelsesprogrammerne behandles fortroligt. De fleste lande har imidlertid erfaret et stigende behov for vidnebeskyttelse i løbet af de seneste 5-10 år, såvel i antallet af ansøgninger som i antallet af vidner, der blev indrømmet beskyttelse.

³ Meddelelse KOM(2005) 184 endelig (10.5.2005), s. 23.

⁴ Ed. Gert Vermeulen, "EU standards in witness protection and collaboration with justice", opdragsgiver: Europa-Kommissionen (JAI/2004/AGIS/077), IRCP-Ghent University

⁵ International Institute of Higher Studies in Criminal Sciences (ISIS) og Monitoring Centre on Organized Crimes (OPCO), begge beliggende i Siracusa, Italien.

⁶ Møder afholdt i Siracusa den 8–10. marts 2005 og den 26.-29. oktober 2005, der resulterede i følgende dokument: "Final Proposal on minimum requirements for potential legislation at European Unions level" og den dertil knyttede "Explanatory report".

⁷ Der blev afholdt møder i Bruxelles den 21. februar 2006 – Workshop om beskyttelse af vidner og personer, der samarbejder med retsvæsenet – og den 5. marts 2007 – Møde for europæiske eksperter i vidnebeskyttelse.

⁸ Special Eurobarometer survey, No 264 – The role of the European Union in fighting against organised crime, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_264_en.pdf

⁹ Kun 7 % var imod indførelsen af en EU-politik på området, og 7 % svarede "ved ikke".

4. LOVGIVNINGSMÆSSIGE OG OPERATIONELLE TILTAG PÅ EUROPÆISK, NATIONALT OG INTERNATIONALT PLAN

De nuværende **EU-instrumenter**, dvs. resolutionen om beskyttelse af vidner i forbindelse med bekæmpelse af international organiseret kriminalitet (1995)¹⁰ og resolutionen om personer, der samarbejder med retsvæsenet i forbindelse med bekæmpelse af international organiseret kriminalitet (1996)¹¹, har begrænset rækkevidde, da de kun finder anvendelse på bekæmpelse af organiseret kriminalitet og har form af "blød" lovgivning. Herudover er der forudset mulighed for at indrømme fordele til gengæld for oplysninger i bindende lovgivning som rammeafgørelsen om terrorisme¹² og Rådets rammeafgørelse om ofres stilling i forbindelse med straffesager¹³.

De fleste **EU-medlemsstater** har **lovgivning** om vidnebeskyttelse enten i form af en særskilt lov eller som del af deres strafferetspleje. Sådan lovgivning indeholder sædvanligvis definitioner (beskyttet vidne, anonymt vidne, person, der samarbejder med retsvæsenet), proceduremæssige foranstaltninger (ordningerne for valg af procedurer, alternative metoder til afgivelse af vidneudsagn), ikke-proceduremæssige foranstaltninger (fysisk beskyttelse, flytning, ændring af identitet), de nødvendige gennemførelsesstrukturer med angivelse af, hvilken rolle de forskellige håndhævelsesmyndigheder spiller forud for, under og efter retssagen, og parternes respektive rettigheder og forpligtelser i beskyttelsessystemet. Lovgivning nævner som regel også internationalt samarbejde om vidnebeskyttelse, uden nærmere bestemmelser.

Nogle lande har en specifik lovgivning om operationelle forhold for deres vidnebeskyttelsesprogrammer, andre ikke. Nogle lande ser vidnebeskyttelse som hovedsageligt politiets opgave, hvorimod andre lægger det centrale ansvar hos retsvæsenet og centraladministrationen. Nogle lande har et enkelt nationalt program for vidnebeskyttelse, hvorimod andre har flere regionale eller lokale programmer. Der også store forskelle mellem landene med hensyn til, hvilke former for foranstaltninger de har indført for at lette vidners samarbejde, hvilket dels afspejler forskelle i de strafbare handlingers omfang og art, dels er forbundet med forskelle i retstraditioner og retlige forhold (se bilaget).

Selv om udtrykket "**person, der samarbejder med retsvæsenet**" ofte ikke er at finde i nationale straffelove, har dommere i næsten alle lande en mulighed for at nedsætte straffen for gerningsmænd, der hjælper politiet/retsmyndighederne med at klarlægge egen eller anden kriminalitet. Nogle medlemsstater har imidlertid valgt ikke at vedtage bestemmelser om personer, der samarbejder med retsvæsenet (enten fordi de sjældent står over for former for kriminalitet, hvor udtrykket egner sig, eller fordi de moralsk forkaster tanken om straffritagelse/-nedsættelse). Andre medlemsstater bruger derimod udtrykket i vidt omfang.

Europarådets arbejde har fået særlig opmærksomhed. Denne internationale institution har arbejdet med vidnebeskyttelse siden midten af halvfemserne, også med lovgivningsaktiviteter: de mange forskellige situationer, hvor vidner kan have behov for beskyttelse, i anbefaling nr. 13 (1997) om intimidering af vidner og retten til et forsvar samt i anbefaling nr. 9 (2005) om beskyttelse af vidner og personer, der samarbejder med retsvæsenet. I forhold til den proceduremæssige beskyttelse udgør afgørelser truffet af Den europæiske

¹⁰EFT C 327 af 7.12.1995, s. 5.

¹¹ EFT C 10 af 11.1.1997, s. 1.

¹² EFT L 163 af 22.6.2002, s. 3, artikel 6.

¹³ EFT L 82 af 22.3.2001, s. 1, artikel 8.

menneskeretsdomstol et betydeligt bidrag, navnlig vedrørende artikel 6 om retfærdig rettergang i Den europæiske menneskerettighedskonvention. Det bør også nævnes, at andre af Europarådets retlige instrumenter¹⁴ omfatter beskyttelsesspørgsmål.

Der findes også overalt i Europa praktiske ordninger for samarbejde på området vidnebeskyttelse. Et **Europæisk Forbindelsesnetværk** koordineret af Europol – der ikke har konkrete beføjelser på området – består på frivillig basis af ledere af specialenheder for vidnebeskyttelse og blev oprettet i 2000. Netværket er med tiden vokset til globale faglige fora i samtlige fem verdensdele¹⁵. Møderne i netværket tjener som platform for udveksling af oplysninger og udarbejdelse af instrumenter og retningslinjer, men ikke for nogen operationel aktivitet. På grundlag af drøftelserne i Europol-netværket er der udarbejdet to dokumenter, der anvendes som en slags "EU-retningslinjer": "**Grundprincipper for EU's politisamarbejde på området vidnebeskyttelse**", der fokuserer på international flytning af vidner, hvorimod "**Fælles kriterier for optagelse af et vidne under et beskyttelsesprogram**" beskriver kriterierne for, hvornår et vidne kan indrømmes beskyttelse.

For så vidt angår **det internationale samarbejde om vidnebeskyttelse** - herunder EU - internt samarbejde og samarbejde med internationale retsinstanser eller tredjelande – drejer det sig som regel om lande, der indgår bilaterale aftaler på adhoc-basis. Den eneste multilaterale aftale på europæisk plan er indgået af de tre baltiske stater¹⁶ med henblik på samarbejde i strafferetlige spørgsmål og går ud på frafald af yderligere retsforfølgelse eller strafnedsættelse for personer, der har ydet bistand til en anden aftaleparts håndhævelsesmyndigheder.

Da reglerne om **international kompetence** og **international strafferetspleje** først er udviklet gennem de seneste år, har Den Internationale Krigsforbryderdomstol vedrørende det Tidligere Jugoslavien (ICTY, 1993) været en afgørende kilde og det vigtigste referencepunkt på begge områder. De regler, som ICTY anvender, finder i vid udstrækning ligeledes anvendelse for Den Internationale Straffedomstol (ICC, 1998). Selv om der i international strafferet ikke findes nogen definition på, hvad der forstås ved et "vidne", eller på hvilket niveau et vidne kan forvente beskyttelse i straffesager, kan det imidlertid udledes af disse instansers procedureregler, at personer, der afgiver strafferetligt vidneudsagn, er underlagt en række regler og retningslinjer. Vanskelighederne ved at tilbyde bistand til vidner i retten er hovedsageligt forårsaget af fraværet af noget specifikt territorium og dermed kompetence, begrænsede budgetmidler for sådanne spørgsmål og mangel på samarbejde med andre lande. Da disse retsinstanser spiller en afgørende rolle for opretholdelsen af fred og retfærdighed, kan fremtidig EU-lovgivning drage fordel af deres funktionsmåde med hensyn til vidnebeskyttelse¹⁷.

Selvom der ikke findes noget specifikt **FN-instrument** i bindende eller ikke-bindende form, der udelukkende vedrører vidnebeskyttelse, har der været en tendens til at indføje en direkte

¹⁴ Anbefaling nr. 11 (2001) om ledende principper for bekæmpelse af organiseret kriminalitet, anbefaling nr. 1325 (1997) om kvindehandel og tvangsprostitution i Europarådets medlemsstater, anbefaling nr. 11 (2000) om bekæmpelse af menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse og Den europæiske strafferetlige konvention om korruption (nr. 173 af 27.1.1999).

¹⁵ Netværket består for øjeblikket af ledere af specialenheder for vidnebeskyttelse/nationale kontaktpunkter fra alle 27 EU-lande, 10 europæiske tredjelande, 7 oversøiske observatører og 12 internationale organisationer aktive på området

¹⁶ Aftale mellem regeringen for Republikken Litauen og regeringerne for Republikken Estland og Republikken Letland om samarbejde om beskyttelse af vidner og ofre (2000).

¹⁷ Aftale mellem Den Internationale Straffedomstol og Den Europæiske Union om samarbejde og bistand (2006).

reference til vidner i relevante konventioner, der er vedtaget i de senere år, såsom FN-konventionen om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet (UNTOC, 2001)¹⁸ og FN-konventionen om bekæmpelse af korruption (UNCAC, 2003)¹⁹. Konventionerne opfordrer de kontraherende parter til inden for rammerne af egen retsorden og egne muligheder at træffe egnede foranstaltninger til at sikre effektiv beskyttelse for vidner, der afgiver vidneudsagn om kriminelle handlinger omfattet af konventionen. For at bistå FN-landene med deres gennemførelse påbegyndte FN's Kontor for Narko og Kriminalitet i 2005 udarbejdelse af retningslinjer for vidnebeskyttelse.

5. VANSKELIGHEDER PÅ GRUND AF DE NUVÆRENDE FORHOLD

Analysen af forhold vedrørende lovgivning og praksis vedrørende vidnebeskyttelse bekræfter, at rammerne, trods visse fremskridt navnlig i de seneste par år, endnu ikke er tilstrækkeligt stabile, hvilket betyder, at der på den ene side er store forskelle med hensyn til de lovgivningsmæssige og administrative strukturer i medlemsstaterne, og at det på den anden side er et område i konstant udvikling.

Forskellige elementer bidrager til denne situation, så som:

- det store antal tiltag fra internationale organer vedrører spørgsmål i forbindelse med vidnebeskyttelse (EU, herunder Europol, Europarådet, ICTY/ICC, G8)
- de forskellige grader af gennemførelse af de oftest ikke-bindende instrumenter
- behovet for bedre koordinering mellem de pågældende myndigheder i medlemsstaterne og EU-institutionerne i udarbejdelsen af strategier og programmer vedrørende vidner, herunder fraværet af en vedtaget fælles bedste praksis for at sikre effektiv beskyttelse
- vanskeligheder ved operationelt grænseoverskridende samarbejde og behovet for større brug af de eksisterende netværk
- fraværet af et sammenhængende overblik over, hvad der allerede er opnået på grund af mangel på data og analyser, hovedsagelig forårsaget af oplysningernes fortrolige karakter.

De væsentlige forskelle mellem medlemsstaternes straffelove gør deres indbyrdes samarbejde i bekæmpelsen af ofte yderst sofistikerede kriminelle grupper mindre effektivt. Der er især vanskeligheder med det grænseoverskridende samarbejde om vidnebeskyttelse med lande, der ikke har lovgivning og/eller administrative strukturer om vidner og beskyttelsesprogrammer, selvom de inden for egne grænser yder sådan beskyttelse til egne borgere. Lande, hvor praktiske vanskeligheder opstår på grund af deres geografiske (lille territorium) eller demografiske karakteristika (tætbefolket), og lande, der i udpræget grad er ramt af kriminelle organisationer, finder det i stigende grad nødvendigt at flytte beskyttede personer til andre lande.

¹⁸ Artikel 24 Beskyttelse af vidner.

¹⁹ Artikel 32 Beskyttelse af vidner, eksperter og ofre.

6. BEGRUNDELSE FOR TILTAG FRA EU'S SIDE

Selv om hovedansvaret for at tackle mange af spørgsmålene om vidnebeskyttelse ligger på nationalt plan, viser denne analyse, at der findes en europæisk dimension. Tiltag på EU-plan vil have en merværdi i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet ved at forbedre det grænseoverskridende samarbejde for at motivere vidner til at aflægge vidneudsagn til gengæld for beskyttelse. En fælles tilgang for beskyttelse af vidner og personer, der samarbejder med retsvæsenet, og deres pårørende vil kunne føre til flere domsafsigelser i sager om organiseret kriminalitet, samtidig med at de forskellige systemer og administrative strukturer i de enkelte medlemsstater respekteres. Der bør på sigt være adgang til vidnebeskyttelse i samtlige medlemsstater, da det er et meget virksomt værktøj i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og terrorisme, hvor gruppernes lukkede karakter ofte vanskeliggør brugen af traditionelle efterforskningsmetoder.

For at undgå overlappning i indsatsen og unødvendige omkostninger kan det overvejes, hvordan de eksisterende netværk af nationale organer, såsom Europol-netværket, bedst anvendes.

6.1 VALGMULIGHEDER UNDER OVERVEJELSE

Flere strategiske valgmuligheder har været under overvejelse og er blevet analyseret for deres styrker og svagheder. I lyset af konsekvensanalysen kunne der kortlægges tre valgmuligheder: Opretholdelse af status quo og to valgmuligheder, der opstiller et muligt grundlag for EU bestemmelser om vidnebeskyttelse (en med generelle rammer for området og en anden med fokus på flytning).

Under alle omstændigheder bør overlappning i indsatsen undgås. Mange dokumenter er således allerede tilgængelige i form af ikke-bindende dokumenter udarbejdet af forskellige internationale aktører.

6.1.1. VALGMULIGHED 1 – STATUS QUO BASERET PÅ UDBYGNING AF EKSISTERENDE ORDNINGER

Opretholdes status quo, bør eksisterende retlige og operationelle instrumenter udgøre hjørnestenene i en europæisk strategisk ramme suppleret af et bredere samarbejde. En fælles EU-politik bør sigte på at styrke sammenhængen og effektiviteten i lovgivningsmæssige og praktiske aktiviteter og forbedre koordineringen.

6.1.2. VALGMULIGHED 2 – ET SYSTEM FOR HARMONISERET VIDNEBESKYTTELSE I EU Gennem mindstestandarder nedfældet i bindende lovgivning

Med udgangspunkt i Europols arbejde og under hensyntagen til Europarådets anbefalinger kan der udformes EU-lovgivning med krav om, at samtlige EU-medlemsstater indfører lovgivningsmæssige rammer og institutionelle struktur på området vidnebeskyttelse.

På den ene side vil der hermed kunne opnås EU-lovgivning om et system for harmoniseret vidnebeskyttelse i alle medlemsstater, samtidig med at de forskellige nationale retsordener og administrative strukturer respekteres fuldt ud. En sådan tilgang vil føre til større forenelighed

mellem de nationale strafferetlige systemer (dvs. samme grundlæggende lovgivning og udpegelse af en myndighed med ansvar for vidnebeskyttelse).

På den anden side skal det imidlertid erindres, at i dette særlige spørgsmål blev det seneste forsøg gjort af Europarådet for ganske nyligt (2005), og den særlige ekspertgruppe om vidnebeskyttelse konkluderede til fordel for en ny anbefaling. Selv om der blev gennemført en undersøgelse for at kortlægge utilstrækkeligheder i det eksisterende system, førte det aldrig til et udkast til konvention. På grundlag af eksisterende praksis og dokumenter er det muligt på EU-plan at overveje et system for harmoniseret vidnebeskyttelse ved at indføre mindstestandarder nedfældet i en bindende lovgivning. Men i betragtning af de vanskeligheder, der er beskrevet ovenfor, er der behov for nærmere at udforske området, som er i konstant udvikling.

6.1.3 VALGMULIGHED 3 – ØGET SAMARBEJDE MELLEM MEDLEMSSTATER PÅ OMRÅDET FLYTNING NEDFÆLDET I BINDEDE LOVGIVNING

Der findes ingen multilateral aftale om gældende regler vedrørende flytning af vidner og internationalt samarbejde om vidnebeskyttelse generelt. Stater indgår bilaterale aftaler fra sag til sag med hinanden og/eller med internationale retsinstanter for at lette samarbejdet.

En af de vigtigste drivkræfter for formaliseringen af eksisterende praksis må være, at flytning af beskyttede personer i høj grad er det område, der må prioriteres højest på grund af det stigende behov (geografiske problemer, udbredt kriminalitet osv.) for midlertidig eller permanent etablering af ny bopæl i udlandet for at garantere personers sikkerhed.

For at et sådant system for flytning inden for EU skal kunne fungere, må medlemsstaterne indføre visse obligatoriske lovgivningsmæssige og administrative bestemmelser. De europæiske borgere vil også drage en direkte fordel af en forsikring om, at de vil få den nødvendige sikkerhed, om nødvendigt selv i udlandet, og vil sandsynligvis være mere villige til at aflægge vidneudsagn.

Selv om de praktiske fordele ved en harmoniseret tilgang til flytning ikke kan bestrides, førte Kommissionens ekspertmøder til den konklusion, at medlemsstaterne ikke ville acceptere et centraliseret EU-system for at forenkle samarbejdet. Ekspertterne blev ligeledes enige om, at Europol/Eurojust ikke bør udstyres med operationelle beføjelser. Det er nødvendigt at undersøge nærmere, hvilken rolle disse europæiske organer kan spille i en EU-ordning for samarbejde om vidnebeskyttelse.

Europol-ISIS-OPCO-arbejdsgruppens forslag om mindstekrav til mulig lovgivning på EU-plan opstiller en model for en bilateral aftale om flytning af vidner. Denne tilgang er baseret på gældende praksis i det mellemstatslige samarbejde. Betragtninger i forhold til sikkerhed og fortrolighed gør, at disse aftaler ikke offentliggøres i de nationale lovtidender. Selv om det rent juridisk kan lade sig gøre at indføje en aftalemodel i en EU-retsakt og opfordre medlemsstaterne til at anvende den²⁰, vil det i praksis ikke skabe den ønskede forbedring på EU-plan.

Der bør iværksættes yderligere undersøgelser for at kortlægge en acceptabel vej frem for etableringen af et europæisk samarbejde om vidnebeskyttelse, da området er komplekst og

²⁰ I tråd med praksis for de fælles efterforskningshold.

berører mange andre følsomme og komplicerede spørgsmål (f.eks. ændring af identitet). Ydermere bør der ses nærmere på nye udviklinger, så som brug af biometri, der også har konsekvenser for vidnebeskyttelse.

7. KONKLUSIONER

I lyset af konsekvensanalysen synes **tiden endnu ikke moden til umiddelbart at indføre lovgivning om vidnebeskyttelse på EU-plan**. Tidligere bestræbelser på internationalt plan viser vanskelighederne ved at vedtage et bindende instrument. Selv om der for Europarådets vedkommende findes lovgivning, prioriterede strategier og retsafgørelser, der understøtter behovet for bindende tiltag for vidnebeskyttelse, har bestræbelserne på at nå til bindende lovgivning slået fejl. Det seneste arbejde udført af Europarådet, bestående af over 40 medlemsstater, herunder samtlige EU-medlemsstater, førte ikke til bindende lovgivning i form af en konvention, da staterne ikke var rede til at forpligte sig, og der derfor kun kunne opnås enighed om et "blødt" retsinstrument.

På grundlag af de ekspertmøder, som Kommissionen har afholdt, og de skriftlige bemærkninger indsendt af eksperterne, er vurderingen den, at medlemsstaterne på nuværende tidspunkt vil forholde sig tøvende over for ideen om at acceptere bindende lovgivning for at regulere deres igangværende uformelle samarbejde.

Der er imidlertid synlige tendenser, der viser behovet for større samarbejde mellem landene, hvilket i sidste ende kunne føre til en accept af formaliserede regler og strukturer om vidnebeskyttelse, når tiden er moden. Ældste praksis og lovgivning i Europa er blot 16 år gammel (Italien 1991 om personer, der samarbejder med retsvæsenet "[pentiti]"). Siden da har de fleste EU-medlemsstater vedtaget enten specifik lovgivning eller i det mindste i deres strafferetlige bestemmelser indføjet henvisninger til beskyttelse af truede vidner. De har dog ikke gjort dette på ensartet vis. På den anden side udveksler lande i de senere år på uformel vis oplysninger om de lektier, de har lært i forbindelse med indførelse af systemer til vidnebeskyttelse, ligesom de tager hensyn til de principper, der er opstillet af Europol og Europarådet. Det forklarer, at der er visse ligheder i de ordninger for vidnebeskyttelse, der er indført inden for de seneste 2-3 år, hver især i tråd med de forskellige retsordener og grundlæggende principper for den administrative organisation i den enkelte medlemsstat.

De faktiske tendenser i kriminaliteten, dvs. stigning i antallet og omfanget af grænseoverskridende organiserede grupper af kriminelle og terrorister, har ført til en styrkelse af samarbejdet. Ikke kun kriminelle, men også almindelige borgere drager fordel af den frie bevægelighed inden for EU, hvorfor antallet af europæiske borgere, der bliver anmodet om at aflægge vidneudsagn i vigtige strafferetlige sager, sandsynligvis vil stige.

I udformningen af en EU-politik om beskyttelse af vidner er det også nødvendigt at se på de seneste teknologiske udviklinger i informationssamfundet (så som videolinks) for at lette det grænseoverskridende samarbejde. Disse udviklinger bør i større omfang udnyttes af de håndhævende myndigheder – også på området vidnebeskyttelse.

Anerkendelsen af behovet for samarbejde i bekæmpelsen af grænseoverskridende organiseret kriminalitet gennem vidner, som behøver beskyttelse, og gennem bestræbelser på at opbygge systemer for vidnebeskyttelse som krævet af FN-konventionerne kan føre til holdningsændringer på politisk og operationelt niveau.

På grundlag af ovenstående foreslår Europa-Kommissionen, at lovgivningsmæssige tiltag på området vidnebeskyttelse for en tid sættes i bero, samtidig med at gennemførligheden af EU-tiltag på mellemlangt sigt (4-5 år) undersøges nærmere med henblik på udarbejdelsen af et nyt oplæg. Særprogrammet om forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet for 2007-2013²¹ kan i denne henseende anvendes til yderligere undersøgelser og indsamling af oplysninger, idet "beskyttelse af og støtte til vidner" står opstillet som et emne og et specifikt mål, hvilket også afspejler spørgsmålets betydning på EU-plan.

²¹ Rådets afgørelse 2007/125/RIA af 12. februar 2007, EUT L 58 af 24.2.2007, s. 7.

Bilag

Lovgivning om vidnebeskyttelse i medlemsstaterne og Norge

	Lovgivning om vidnebeskyttelse	Enhed for vidnebeskyttelse	Mulighed for identitetsskift	Identitetsskifte muliggjort i lovgivning	Lovgivning om personer, der samarbejder med retsvæsenet
ØSTRIG	NEJ	JA	JA	JA	NEJ
BELGIEN	JA	JA	NEJ	NEJ	NEJ
BULGARIEN	JA	JA	JA	NEJ	NEJ
TJEKKIET	JA	JA	JA	JA	NEJ
CYPERN	JA	JA	JA	JA	JA
DANMARK	NEJ	JA	JA	NEJ	NEJ
ESTLAND	JA	JA	JA	JA	INGEN SÆRLIG LOVGIVNING, ARTIKLER I LOVEN OM OVERVÅGNING
FINLAND	NEJ	JA	NEJ	NEJ	NEJ
FRANKRIG	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	
TYSKLAND	JA	JA	JA	JA	
GRÆKENLAND	NEJ	NEJ	NEJ	NEJ	
UNGARN	JA	JA	JA	JA	
IRLAND	NEJ	JA	JA	NEJ	
ITALIEN	JA	JA	JA	JA	JA
LETLAND	JA	JA	JA	JA/NEJ ²²	JA ²³
LITAUEN	JA	JA	JA	JA	
LUXEMBOURG	NEJ	NEJ	JA	NEJ	
MALTA	JA	NEJ	NEJ	NEJ	
NEDERLANDENE	NEJ	JA	JA	NEJ	NEJ

²² Loven tillader ny identitet, men den gamle identitet kan ikke slettes.

²³ Udkast til lovforslag til behandling i Parlamentet og træder sandsynligvis i kraft i 2008.

NORGE	NEJ	JA	NEJ	NEJ	NEJ
POLEN	JA	JA	JA	JA	JA
PORTUGAL	JA	JA	JA	JA	
RUMÆNIEN	JA	JA	NEJ	JA	
SLOVAKIET	JA	JA	JA	JA	JA
SLOVENIEN	JA	JA	JA	JA	NEJ
SPANIEN	NEJ	NEJ	JA	NEJ	
SVERIGE	JA	JA	NEJ	NEJ	
DET FORENEDE KONGERIGE ²⁴	JA	JA	JA	JA	JA

²⁴ Herunder de særskilte domstole for England/Wales, Skotland og Nordirland.